
III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Wyrok ETS z dnia 23 października 2007 r.

w sprawie C-273/04,

Rzeczpospolita Polska przeciwko Radzie Unii Europejskiej

Funkcjonowanie wspólnotowego systemu płatności bezpośrednich
w nowych państwach członkowskich – uwarunkowania prawne wynikające
z Aktu przystąpienia

1. System stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich ma zastosowanie do wszystkich płatności przyznaných w ramach systemów wsparcia, o których mowa w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 (pkt 53 *in fine*).

2. Sytuacja rolnictwa w nowych państwach członkowskich różni się radykalnie od sytuacji w starych państwach członkowskich, co uzasadnia stopniowe wprowadzanie pomocy wspólnotowej, w szczególności tej, która odnosi się do systemów wsparcia bezpośredniego (pkt 87).

1. Wprowadzenie

Problematyka wspólnotowego systemu wsparcia bezpośredniego i jego wdrażania w nowych państwach członkowskich wzbudzała wiele emocji jeszcze na etapie opracowywania stanowiska negocjacyjnego i prowadzenia rozmów akcesyjnych. Kwestie związane z wysokością płatności bezpośrednich, harmonogramu i dynamiki ich wdrażania, a zwłaszcza zasadności stosowania tej instytucji wspólnotowego prawa rolnego w nowych państwach członkowskich, można dziś uznać za jeden z najbardziej

wrażliwych elementów procesu dostosowawczego do ustawodawstwa Unii Europejskiej i objęcia polskiego rolnictwa instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)¹.

Wychodząc się z okresu przedakcesyjnego domniemanie, jakoby stosowanie instrumentu płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich w pełnym wymiarze finansowym nie uwzględniało we właściwy sposób rekompensującego charakteru tego wsparcia, do dziś funkcjonuje w literaturze zachodnioeuropejskiej². Opinia ta przywoływana jest również w trakcie dyskusji nad przyszłością systemu wsparcia bezpośredniego we Wspólnocie, w kontekście jego rewizji w ramach zapoczątkowanego w listopadzie 2007 r. procesu oceny funkcjonowania mechanizmów reformy luksemburskiej z 2003 r. (tzw. *health check review*)³.

Szansę zajęcia stanowiska w tej sprawie otrzymał również Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: Trybunał lub ETS), ponieważ sposób transpozycji wyników reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. w zakresie płatności bezpośrednich do ustaleń negocjacji akcesyjnych i postanowień Aktu Przystąpienia skłonił Rzeczpospolitą Polską już w drugim miesiącu członkostwa do wystąpienia przeciwko Radzie Unii Europejskiej na drogę sądową i podjęcia kroków prawnych wobec instytucji unijnej, przysługujących państwu członkowskiemu na mocy przepisów Traktatu.

Prezentowane orzeczenie Trybunału dotyczy mechanizmu stopniowego wdrażania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich (tzw. mechanizm *phasing-in*) w ujęciu systemowym, metodologicznym i prawnym. Przedmiotem rozważań Trybunału była również kwestia możliwości dokonania przez instytucje Wspólnoty ewentualnych modyfikacji zakresu (tj. listy) płatności bezpośrednich objętych działaniem tego mechanizmu, ale jedynie w okresie poprzedzającym dzień przystąpienia. Omawiany wyrok odnosi się także do problematyki jednolitości i spójności aktu prawnego należącego do rolnego *acquis*, w tym także do kwestii wiążącego charakteru uzasadnienia i załączników towarzyszących nieustannie materialnej części rozporządzeń regulujących obszar Wspólnej Polityki Rolnej.

2. Ramy prawne i zarzuty podniesione w ramach postępowania

Art. 23 Aktu Przystąpienia upoważnił Radę do dokonania przed dniem przystąpienia dostosowań przepisów prawa pierwotnego, regulujących warunki akcesji nowych państw członkowskich, o ile dostosowania te okażą się niezbędne i wynikać będą ze zmian wprowadzonych do wspólnotowego prawa rolnego w ramach toczącego się procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. Przyjmując rozporządzenie (WE)

¹ Zob. *Stanowisko Polski w obszarze Rolnictwo z 9 grudnia 1999 r.*, rozdział 10a – „Płatności bezpośrednie”, s. 409 i n.

² Por. A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 43 i n.

³ Zob. T. Cooper, D. Baldock, M. Farmer, *Towards the CAP Health Check and the European Budget Review. The Proposals, Options for Reform, and Issues Arising*, IEEP, Londyn 2007, s. 24.

nr 1782/2003, które całkowicie zreformowało system wsparcia bezpośredniego we Wspólnocie, Rada skorzystała z przysługujących jej uprawnień prawnotraktatowych i decyzją nr 2004/281/WE z 22 marca 2004 r.⁴ zmieniła m.in. postanowienia załącznika II do Aktu Przystąpienia, które regulowały tryb i zasady stosowania instrumentu płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich (część A, rozdz. 6, pkt 27), w tym zwłaszcza wspomniany na wstępie mechanizm *phasing-in*.

Co do zasady, techniczny charakter upoważnienia, o którym mowa w art. 23 Aktu Przystąpienia, nie powinien wzbudzać wątpliwości. Niemniej analiza porównawcza uchylonego i nowo przyjętego rozporządzenia Rady w dziedzinie płatności bezpośrednich skłoniła stronę polską do sformułowania wniosku, iż zakres instrumentarium obu aktów prawnych diametralnie się różni. Nowe rozporządzenie wprowadziło do systemu prawnego polityki rolnej Unii Europejskiej nową płatność specyficzną ukierunkowaną na wsparcie upraw roślin energetycznych (tj. przeznaczonych na produkcję biopaliw lub biomasy). W wyniku prac nad reformą ustanowiono także dodatkową płatność specyficzną w sektorze mleka oraz instrument wsparcia bezpośredniego dla producentów orzechów. Ustawodawca wspólnotowy automatycznie objął te instrumenty zakresem oddziaływania mechanizmu stopniowego wdrażania płatności i znowelizował odpowiednie postanowienia Aktu Przystąpienia.

Decyzja Rady nr 2004/281/WE, będąca emanacją tego zabiegu, została zaskarżona przez Rząd RP, który domagał się stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 5 spornego aktu prawnego, formułując trzy zarzuty dotyczące braku kompetencji Rady, naruszenia wspólnotowej zasady równości oraz – wynikającej z prawa międzynarodowego – zasady dobrej wiary. Postępowanie wzbudziło szerokie zainteresowanie wśród pozostałych państw członkowskich i instytucji unijnych. Po stronie Rzeczypospolitej Polskiej wystąpiły w charakterze interwenienta również Litwa, Łotwa i Węgry, natomiast po stronie Rady do postępowania dopuszczona została Komisja Europejska.

3. Opinia Rzecznika Generalnego

Rzecznik Generalny – M. Poiares Maduro – w swej opinii podzielił argumentację Rady i Komisji Europejskiej dotyczącą stosowania mechanizmu stopniowego wdrażania płatności bezpośrednich do wszystkich płatności bezpośrednich, a więc bez względu na termin ich wprowadzenia do ustawodawstwa Wspólnoty, a także przyjętą konstrukcję prawną tego instrumentu. Warto przy tym zauważyć, że odnosząc się do

⁴ Decyzja Rady z 22 marca 2004 r. zmieniająca akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę działań Unii Europejskiej w następstwie reformy Wspólnej Polityki Rolnej; Dz. Urz. WE L 93 z 30 marca 2004 r., s. 1-17.

definicji instytucji płatności bezpośredniej (określonej w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999⁵), Rzecznik Generalny posłużył się terminem „definicji ogólnej” płatności bezpośredniej.

Zgodnie z art. 1 nieobowiązującego już rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999, zakresem rozporządzenia objęte zostały „płatności przyznawane bezpośrednio rolnikom na podstawie systemów wsparcia w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, finansowane w całości lub częściowo przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), z wyjątkiem tych przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999”. Nietrudno stwierdzić, że przepis ten bynajmniej nie definiuje szczegółowo instytucji prawnej płatności bezpośredniej, odsyłając jedynie w dodatkowym zdaniu do wykazu systemów wsparcia umieszczonego w załączniku do rozporządzenia.

Wydaje się zatem, że intencją Rzecznika Generalnego mogło być podjęcie próby nakłonienia Trybunału do szczegółowego rozwinięcia definicji instrumentu płatności bezpośredniej i wyprowadzenia z tych rozważań ewentualnych wniosków przemawiających za potrzebą stosowania mechanizmu *phasing-in* do wszystkich płatności. Droga do takiej konkluzji byłaby bowiem otwarta, gdyby w ramach postępowania Trybunał wyznaczył wspólne, rdzenne elementy dla wszystkich schematów wsparcia bezpośredniego i płatności specyficznych, co pozwoliłoby na wykazanie braku istotnych różnic pomiędzy listą płatności pierwotnie ujętą w załączniku II do Aktu Przyścia a nowo wprowadzonymi systemami wsparcia w sektorach mleka, orzechów i roślin energetycznych. W takim przypadku argumentacja strony skarżącej uległaby znacznemu osłabieniu, a doktryna zyskałaby cenne wskazówki linii orzeczniczej dla dogmatycznej analizy istoty i natury prawnej instrumentu płatności bezpośredniej.

Rzecznik Generalny ograniczył się jednak do celowościowej i językowej wykładni ogólnego przepisu rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999, na podstawie którego wyprowadził zasadę domniemanego, automatycznego stosowania mechanizmu *phasing-in* do wszystkich płatności bezpośrednich wdrażanych w nowych państwach członkowskich, posiłkując się przy tym argumentacją dotyczącą odmienności sytuacji rolnictwa w tych państwach.

4. Rozstrzygnięcie Trybunału

Trybunał zgodził się z sugestiami Rzecznika Generalnego w odniesieniu do oceny zasadności zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą. W przeciwieństwie jednak do Rzecznika, ETS nie podjął rozważań na temat dopuszczalności skargi, choć kwestia ta posiada istotne znaczenie dla dwóch innych postępowań z udziałem Rze-

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1259/1999 z 17 maja 1999 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Dz. Urz. WE, L 160 z 26 czerwca 1999 r., s. 113-118.

czypospolitej Polskiej przed Sądem Pierwszej Instancji (dalej SPI)⁶. Przechodząc do rozstrzygnięcia sprawy od razu co do istoty, Trybunał uznał skargę za dopuszczalną. Należy zatem przypuszczać, że sprawy przed SPI, których bieg rozpatrywania został zawieszony, wrócą na wokandę sądów wspólnotowych i doczekają się wyroku po blisko czterech latach od złożenia skarg bezpośrednich przez nowe państwo członkowskie.

Odnosząc się do terminu „niezbędne dostosowanie”, o którym mowa w Akcie Przystąpienia, ETS zauważył, iż pojęcie „dostosowanie” należy ograniczyć do środków, które nie będą wpływać na zakres stosowania przepisów prawa pierwotnego. Zdaniem Trybunału, środki te powinny stanowić wyłącznie mechanizm zapewniający spójność aktu prawa pierwotnego z nowymi przepisami rolnego *acquis*, przyjętymi po podpisaniu Aktu Przystąpienia, ale przed dniem akcesji. Co ciekawe, w opinii ETS, wymóg „niezbędności” należy praktycznie uznać za całkowicie spełniony w przypadku każdej zmiany przepisów wspólnotowych. Wynikałoby z tego, że bez względu na meritum dokonywanych w prawie wspólnotowym zmian (po zamknięciu ustaleń akcesyjnych) ich wdrożenie do porządków prawnych nowych państw członkowskich musiałyby bezwzględnie nastąpić na podstawie art. 23. Brzmienie tego przepisu wyraźnie jednak wskazuje na fakultatywny charakter odwołania się Rady do tego mechanizmu dostosowawczego, i to po spełnieniu przesłanek dotyczących niezbędności danego zabiegu legislacyjnego. W ten sposób Trybunał ustanowił domniemanie, że skorzystanie przez Radę z przysługującego jej upoważnienia jest każdorazowo słuszne i postrzegane w kategoriach technicznego dostosowania. Nie jest zatem jasne, jak należałoby traktować przypadek, w którym ustawodawca wspólnotowy nie korzysta z art. 23 Aktu Przystąpienia (do czego ma również prawo), w wyniku czego mogłoby dojść do poprawy sytuacji producentów rolnych w nowych państwach członkowskich i korzystnej zmiany wyników ustaleń akcesyjnych.

Analogicznie do metodologii analizy przepisów prawnych zastosowanej przez Rzecznika Generalnego, Trybunał uznał zasadę powszechności i abstrakcyjnego stosowania mechanizmu stopniowego wprowadzania płatności do wszystkich instrumentów wsparcia bezpośredniego. Inaczej mówiąc, obniżone wsparcie bezpośrednie powinno dotyczyć każdego rodzaju pomocy, jeśli mieści się ona w ogólnie zarysowanej definicji płatności bezpośredniej zawartej w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999. Ustosunkowując się wprost do argumentacji strony polskiej, ETS stwierdził, że zakres rozporządzenia określony jest (tutaj ponownie) „ogólną definicją płatności”, a nie wykazem zawartym w załączniku do rozporządzenia.

⁶ Chodzi o sprawy T-257/04 oraz T-258/04, które dotyczą problematyki nadmiernych zapasów niektórych produktów rolnych oraz w sektorze cukru. Postępowania te zostały zawieszono do czasu rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności skargi złożonej przed Trybunałem w sprawie C-273/04, ze względu na złożenie skarg bezpośrednich przed Sądem Pierwszej Instancji w tym samym dniu, w którym złożono skargę w sprawie C-273/04 (tj. 28 czerwca 2004 r.), a także – zdaniem Trybunału – zbliżone meritum spraw.

Kontynuując rozważania dotyczące zarzutu naruszenia przez Radę zasady równości, Trybunał podkreślił, że zarzucana przez Polskę dyskryminacja wywołana została już przez prawo pierwotne (pozostające poza zasięgiem kontroli sądów wspólnotowych), a nie przez zaskarżoną decyzję. W opinii ETS, decyzja Rady nie nadała mechanizmowi *phasing-in* zakresu szerszego od tego, który przewidziano w Akcie Przystąpienia w jego pierwotnym brzmieniu. Ponadto producenci rolni w Polsce znajdują się w sytuacji, która jest nieporównywalna z sytuacją istniejącą w starych państwach członkowskich, korzystających bez ograniczeń ze wsparcia, co – w przekonaniu ETS – uniemożliwia dokonanie skutecznego porównania (niezbędnego w celach analizy naruszenia traktatowej zasady równości).

Oddalając zarzut naruszenia zasady dobrej wiary, Trybunał orzekł, że decyzja Rady nr 2004/281/WE nie może zostać rozpatrywana w kategoriach podważenia kompromisu osiągniętego podczas negocjacji akcesyjnych w kategoriach prawa międzynarodowego, ponownie odwołując się do neutralności (co do zakresu) dokonanego przez Radę zabiegu dostosowania przepisów Aktu Przystąpienia. Tym samym skargę Rządu RP uznano za bezzasadną w całości, a stronę skarżącą obarczono kosztami postępowania.

5. Komentarz i uwagi końcowe

Wydanie wyroku przez Trybunał w sprawie dotyczącej okoliczności faktycznych związanych z akcesją nowego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej nastąpiło po 40 miesiącach od złożenia skargi przez stronę poszkodowaną. Tym samym uprawniony jest wniosek, że wartość tego rozstrzygnięcia dla warunków funkcjonowania polskich producentów rolnych w pierwszych latach prowadzenia działalności rolniczej w ramach rynku wewnętrznego jest marginalna. Jeśli dodatkowo uwzględnić nieustanne zmiany w systemie wsparcia bezpośredniego, które następowały w ramach reform sektorowych na przestrzeni lat 2004-2007, można również stwierdzić, że przewlekłość postępowania przed Trybunałem istotnie ograniczyła zakres toczącej się na forum Rady ds. Rolnictwa dyskusji na temat stosowania nowych płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich.

W celu dogłębnego zrozumienia *meritum* omówionego postępowania warto raz jeszcze powrócić do głównego przedmiotu sporu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Radą Unii Europejskiej. Punktem wyjścia i źródłem zaistniałego nieporozumienia był fakt ustanowienia przez ustawodawcę wspólnotowego w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej całkowicie nowych instrumentów wsparcia bezpośredniego, czego obie strony w momencie podpisania Aktu Przystąpienia nie mogły przewidzieć. Wyrazem tej niewiedzy był brak tych instrumentów w aktach wspólnotowego prawa wtórnego i odniesienia do tej kwestii w stanowisku negocjacyjnym Rządu RP oraz Wspólnoty. Elementem nakładającym się na powyższe okoliczności było wielostronne uzgodnienie w negocjacjach akcesyjnych mechanizmu stopniowego dochodzenia do pełnej kwoty płatności bezpośrednich aż do 2013 r.

Z chwilą ustanowienia nowych płatności w prawie wspólnotowym przed faktycznym rozszerzeniem Unii Europejskiej powstała wątpliwość, czy zasadę *phasing-in* można

traktować w kategoriach ogólnie obowiązującej normy prawa wspólnotowego, której obowiązywanie automatycznie rozszerza się na każdy instrument wsparcia bezpośredniego w nowych państwach członkowskich. Odnosząc się do oceny ETS w omawianej sprawie, można ubolewać, że sędziowie Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości nie przeprowadzili badań, które jednoznacznie pozwoliłyby stwierdzić, czy poprzez objęcie mechanizmem *phasing-in* nowych płatności nastąpiło rozszerzenie zakresu stosowania wyjątkowego podejścia do sposobu wydatkowania wspólnotowych środków publicznych na wsparcie producentów rolnych w nowych państwach członkowskich, które było przedmiotem uzgodnień akcesyjnych. O potrzebie dokonania takiej oceny świadczy chociażby zbyt ogólnikowa definicja płatności bezpośrednich, ujęta w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999, przeniesiona do art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003⁷.

Wprowadzone w drodze reformy WPR dodatkowe płatności w sektorach mleka, orzechów i roślin energetycznych należą do katalogu tzw. płatności specyficznych, których w ramach systemu wsparcia bezpośredniego dotyczą osobne regulacje prawne, odrębne kryteria alokacji środków i kwalifikowalności beneficjentów. Trudno zatem przyjąć prostą zasadę ogólnego stosowania mechanizmu *phasing-in* do tego rodzaju instrumentów, ponieważ np. w przypadku roślin energetycznych nie są to płatności mające kompensacyjny charakter, w związku z czym kwestia przynależności do nowego państwa członkowskiego (zgodnie z logiką negocjacyjną Wspólnoty) jest tutaj całkowicie nieistotna.

Ponadto mechanizm *phasing-in* w istocie posiada jedynie wymiar finansowy. Instrument ten nie modyfikuje kryteriów wsparcia, zasadności jego udzielenia, czy też metod dystrybucji lub charakteru prawnego. Tym samym ustanowienie nowej płatności przed dniem akcesji i wygospodarowanie dodatkowych środków w budżecie UE na pokrycie zobowiązań dla producentów rolnych w oczywisty sposób nie mogło być przedmiotem ustaleń dwustronnych w procesie negocjacji, co sugeruje wyrok Trybunału, postulując automatyczne stosowanie w nowych państwach członkowskich obniżonej wartości nowej koncepcji ustawodawczej przejawiającej się w nowej płatności – jej funkcjach i celach.

Powracając do przykładu premii energetycznej, wystarczy zauważyć, że na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2012/2006⁸ zezwolono na stosowanie premii do roślin

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia: (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. WE L 270 z 21 października 2003 r., s. 1-69; *Polskie wydanie specjalne*, rozdział 3, tom 40, s. 269-337.

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2006 z 19 grudnia 2006 r. zmieniające i poprawiające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, określające wspólne zasady dla systemów wsparcia bez-

energetycznych w nowych państwach członkowskich w pełnej wysokości (bez mechanizmu *phasing-in*) od 1 stycznia 2007 r. Gdyby konsekwentnie kierować się logiką rozumowania Trybunału, taki zabieg legislacyjny powinien zostać uznany za sprzeczny z art. 143a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, a więc z „ogólną zasadą stosowania mechanizmu stopniowego wdrażania płatności w nowych państwach członkowskich”. Jednakże inne przykłady reform sektorowych dowodzą, że utworzenie nowego „wariantu” płatności bezpośrednich niekoniecznie musi wiązać się z niepełną wysokością wsparcia dla producentów w nowych państwach członkowskich (świadczą o tym ustalenia np. reformy rynku cukru lub owoców i warzyw).

Oddalając argument strony polskiej dotyczący wadliwej argumentacji Rady Unii Europejskiej w sprawie deklaratywnego charakteru załącznika do rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999, Trybunał uznał, że fakt pominięcia w tym załączniku niektórych płatności nie oznacza braku zastosowania do tych płatności mechanizmu *phasing-in*. Podążając linią rozumowania ETS, można by wysnuć wniosek, iż funkcjonowanie jakiegokolwiek instrumentu wsparcia bezpośredniego – poza zakresem oddziaływania innych mechanizmów i zasad ustanowionych w rozporządzeniu Rady (WE) 1782/2003 – nie zwalniałoby beneficjentów tego wsparcia np. z instrumentu modulacji, wymogów *cross-compliance* czy reguł zbywalności uprawnień do płatności. Argumentacji tej nie potwierdza już sama treść rozporządzenia 1782/2003, w obrębie którego funkcjonują płatności wyłączone z niektórych ogólnych zasad wprowadzonych w reżimie wsparcia bezpośredniego.

Doceniając wysiłek stron zaprezentowany w ramach postępowania oraz podjętą przez Trybunał próbę określenia ogólnych norm regulujących funkcjonowanie rolnictwa nowych państw członkowskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, należy z całą mocą podkreślić, iż posługiwanie się w tym celu argumentacją odwołującą się jedynie do odmiennej sytuacji producentów w poszczególnych państwach członkowskich pozostawia niedosyt wynikający z braku pogłębionej analizy instytucji płatności bezpośrednich. Coraz bardziej rozbudowane funkcje tego instrumentu i oddzielenie wsparcia od produkcji sprawiają, że w dostępie do wspólnotowych środków publicznych producenci rolni z nowych państw członkowskich mają co najmniej te same podstawy do roszczeń, a ich rola w realizacji nowych wyzwań Wspólnoty (np. związanych z energią odnawialną) nie powinna być pomniejszana w drodze argumentacji czerpiącej rodowód z końca lat dziewięćdziesiątych, ale wręcz wzmocniana na bazie faktycznie wdrażanej, innowacyjnej systematyki wspólnotowego modelu płatności bezpośrednich.

SEBASTIAN BALCERAK

pośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 384 z 29 grudnia 2006 r., s. 8-12.

Z ORZECZNICTWA SĄDÓW APELACYJNYCH

Glosa do orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 22 listopada 2006 r., III AUa 1100/06⁹

Domownik rolnika, który nie pracuje w gospodarstwie rolnym osobiście i stale – przebywając za granicą i przyjeżdżając do gospodarstwa rolnego w Polsce na kilkudniowe okresy, trzy razy w roku – może być przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wyłączony z ubezpieczenia społecznego rolników na skutek niespełnienia przesłanek, wskazanych w definicji domownika, określonych w art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.).

Problematyka ubezpieczenia społecznego domowników jest niezwykle aktualna ze względu na coraz częstsze wyjazdy młodych ludzi za granicę. Akcesja Polski do Unii Europejskiej rozszerzyła znacznie rynek pracy, stwarzając możliwości łatwiejszego i legalnego poszukiwania zatrudnienia poza granicami kraju. Migracja młodzieży wiejskiej, pomagającej dotychczas rolnikom w prowadzeniu działalności, może niejednokrotnie narażać poważnych trudności w ustaleniu statusu domownika w myśl ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁰.

Przedstawiona powyżej teza wyroku sądu apelacyjnego, co do zasady, zasługuje na aprobatę. Wątpliwości mogą jednak powstać wówczas, gdy przez pryzmat rozstrzygnięcia sądu spojrzysz na stan faktyczny sprawy. Przy tej okazji bliższego wyjaśnienia wymagają niektóre elementy definicji domownika, określone w art. 6 pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej¹¹. Szczegółowe rozważania warto poprzedzić przytoczeniem stanu faktycznego.

W rozpatrywanej przez sąd sprawie Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Oddział w O., decyzją z 24 kwietnia 2006 r., odmówiła Jolancie C. objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników jako domownika jej syna, Łukasza L. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wskazała, że ustanie ubezpieczenia jest skutkiem niespełnienia przesłanek wskazanych w definicji domownika, a zwłaszcza faktu, że syn wnioskodawczyni przebywa za granicą i nie pracuje stale w gospodarstwie rolnym. W odwołaniu Jolanta C. argumentowała, iż działalność rolnicza, którą zajmuje

⁹ OSAB 2006, nr 4, poz. 66.

¹⁰ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 z późn. zm. (powoływana dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa).

¹¹ Szerzej zob. D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI, 2007, s. 255 i n.

się wraz z synem, polega na prowadzeniu gospodarstwa ekologicznego (hodowla koni zimmokrwistych) i nie ma w nim pracy stałej i codziennej. Wniosła zatem o objęcie syna ubezpieczeniem z tytułu posiadanego statusu domownika.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w O. w wyroku z 30 czerwca 2006 r. (sygn. akt IV U 127/06) stwierdził, że prowadzone gospodarstwo rolne nie ma charakteru produkcyjnego i nie jest uzależnione od stałej i codziennej pracy. Podkreślając jednocześnie, że okoliczność, iż syn wnioskodawczyni przez pewien czas przebywał za granicą, nie wyłącza istnienia przesłanki stałej pracy w gospodarstwie rolnika, zmienił zaskarżoną decyzję i stwierdził, że zainteresowany podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników. Wyrok ten, zarzucając orzeczeniu naruszenie prawa materialnego, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zaskarżyła apelacją w całości.

Sąd apelacyjny uznał zasadność apelacji, stwierdzając, że sąd niższej instancji w sposób nieprecyzyjny dokonał ustaleń stanu faktycznego oraz nie przeprowadził właściwej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

Na wstępie rozważań należy podkreślić, że stan faktyczny w omawianym orzeczeniu został przez sąd przytoczony w sposób bardzo ogólny, co utrudnia szczegółowe odniesienie się do wszystkich kwestii. Warto jednak w tym miejscu zebrać i uwypuklić elementy istotne dla oceny, czy syn wnioskodawczyni podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników. Pani Jolanta C. prowadzi działalność rolniczą – gospodarstwo ekologiczne, w którym hoduje konie zimmokrwiste, jej syn, Łukasz, jest studentem wyższej uczelni, a od października 2005 r. przebywa za granicą i w kilkakrotnie przyjeżdżał do kraju. W Polsce ma zarejestrowaną pozarolniczą działalność gospodarczą, a za granicą – zgodnie z zeznaniami matki – przebywa czasowo, gdzie uczy się języka i zarabia, wykorzystując urlop dziekański.

Najwięcej trudności w rozpatrywanej sprawie rodzi uznanie syna wnioskodawczyni za domownika na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej. Istotna jest również kwestia zakresu zastosowania przepisów wspólnotowych, dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, tj. rozporządzeń Rady (EWG) nr 1408/71¹² i nr 574/72¹³ dla osób podejmujących zatrudnienie w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, z uwagi na fakt zamieszkiwania syna wnioskodawczyni poza granicami naszego kraju i podjęcia tam pracy zarobkowej. Nie można również pominąć kwestii podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w sytuacji podjęcia w Polsce pozarolniczej działalności gospodarczej.

¹² Rozporządzenie Rady EWG z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie z późn. zm. Dz. Urz. 1971 L 149.

¹³ Rozporządzenie Rady EWG z 21 marca 1972 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, Dz. Urz. 1972 L 074.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku jednoznacznie stwierdził, że Łukasz L. nie spełnia kryteriów uznania go za domownika, ponieważ od października 2005 r. nie zamieszkuje i nie pracuje na terenie gospodarstwa rolnego matki, gdyż przebywa za granicą, gdzie – zgodnie z jej twierdzeniem – jest zatrudniony. Zainteresowany był w Polsce od okresu od października 2005 r. do czerwca 2006 r. trzy razy, co może wykluczać jego stałą pracę w gospodarstwie rolnym matki. Z tą argumentacją sądu należy się zgodzić. Art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników mówi bowiem o pozostawaniu takiej osoby w gospodarstwie domowym rolnika lub jego zamieszkiwaniu na jego terenie albo w bliskim sąsiedztwie. Warto jednak zauważyć, że ustawodawca użył tutaj łącznika „lub”, co powoduje, że do wypełnienia przesłanki wystarczy, by domownik spełniał jeden z przewidzianych warunków. Niezamieszkiwanie w gospodarstwie czy w jego sąsiedztwie nie przesądza jeszcze o niemożliwości uznania osoby bliskiej rolnikowi za domownika. Nasuwa się pytanie, czy dopuszczalne jest przyjęcie, że syn wnioskodawczyni pozostawał w gospodarstwie domowym matki. Skoro jednak przebywał on za granicą, odpowiedź powinna być negatywna.

Gdy chodzi o kolejną przesłankę – stałą pracę w gospodarstwie i niezwiązanie z rolnikiem stosunkiem pracy, należy zaznaczyć, że pojęcie to należy rozumieć szerzej, biorąc pod uwagę psychiczne nastawienie człowieka, fakt nieposzukiwania stałego zatrudnienia¹⁴, a zwłaszcza specyfikę prowadzonej działalności rolniczej. Określenia tego nie można interpretować wyłącznie w znaczeniu: „zawsze, ciągle i przez cały czas”¹⁵. Z drugiej jednak strony, dorywczą pomoc przez kilka dni w roku przy hodowli koni, trudno uznać za stałą pracę w gospodarstwie rolnym. A zatem ustalenie, czy osoba bliska rolnikowi posiada status domownika w rozumieniu ustawy, powinno być dokonywane indywidualnie, przy uwzględnieniu charakteru działalności rolniczej, a nie tylko na podstawie oświadczenia rolnika składanego do KRUS¹⁶.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Apelacyjny, przytaczając treść orzeczenia Sądu Najwyższego z 29 września 2005 r., który orzekł, że „prowadzenie działalności rolniczej oznacza prowadzenie na własny rachunek, przez posiadacza gospodarstwa rolnego, działalności zawodowej związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej oraz mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem”¹⁷, uznał, iż ma ono analogiczne zastosowanie do rozpatrywanej sprawy i sytuacji „domownika”, którego status obwarowany jest przez ustawę surowszymi kryteriami w porównaniu pojęciem „rolnika”. Sąd pod-

¹⁴ Zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 28 czerwca 1994 r., III AUr 206/94, OSAiSN 1994, nr 7-8, poz. 62.

¹⁵ Wyrażenie „stałe” oznacza „niezmiennie, jednakowo, nieustannie, zawsze, ciągle, przez cały czas”, zaś „pracuje” – oznacza, że „spełnia jakieś czynności dla swojej lub czyjejs korzyści”, w tym wypadku bez stosunku pracy, w sensie umowy o pracę, za: *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1981, s.v.

¹⁶ D. Puślecki, op. cit., s. 256.

¹⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 29 września 2005 r., I UK 16/05, OSNAPiUS 2006, nr 17-18, poz. 278.

kreślił, że ustawodawca zaakcentował konieczność stałej pracy domownika w gospodarstwie rolnym i jego zamieszkiwanie na terenie gospodarstwa rolnego. Wskazał również, że rolnik powinien wykonywać pracę w gospodarstwie rolnym osobiście i stale oraz że określenie to odnosi się także do domownika.

Należy zaznaczyć, że nie wydaje się słuszne postawienie przez sąd jak gdyby znaku równości pomiędzy stałą i osobistą pracą rolnika oraz domownika. Trzeba bowiem pamiętać, że rolnik prowadzi działalność rolniczą i od niego należy podejmowanie istotnych decyzji w sprawie gospodarstwa, domownik natomiast jest tylko osobą pomagającą w wykonywaniu czynności rolniczych. Pojęcie stałej pracy rolnika nie będzie zatem tożsame z pracą domownika w gospodarstwie rolnym.

Warto także rozważyć, czy syn wnioskodawczyni nie powinien być wyłączony z KRUS w związku z zarejestrowaniem w Polsce pozarolniczej działalności gospodarczej. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że domownik może na podstawie art. 5a ustawy ubezpieczeniowej podjąć (pod pewnymi warunkami) pozarolniczą działalność gospodarczą i nie tracić ubezpieczenia w KRUS. W omawianej sprawie brak jakichkolwiek ustaleń w tej materii nie pozwala jednoznacznie wykazać, że jest to najważniejsza przesłanka, która przesądza o wyłączeniu z ubezpieczenia rolników i sprawia, że wszystkie inne elementy (w tym dotyczące statusu domownika) przestają być istotne w rozpatrywanym stanie faktycznym.

Sąd apelacyjny słusznie zauważył, że wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej uległa zmianie sytuacja prawna w zakresie zabezpieczenia społecznego tzw. pracowników migrujących. Ma do nich zastosowanie nie tylko polskie ustawodawstwo ubezpieczeniowe, ale także wspomniane przepisy wspólnotowe. Zauważony przez sąd brak szczegółowych ustaleń stanu faktycznego nie pozwala jednak na określenie zakresu zastosowania tych przepisów. Niemniej kwestia ta jest niezwykle istotna dla stwierdzenia, czy zainteresowany podlega nadal polskiemu ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego, czy też *de facto* obowiązek ubezpieczenia istnieje po stronie pracodawcy innego państwa członkowskiego.

Należy zaznaczyć, że powyższe akty, poza przewidzianymi wyjątkami¹⁸, wprowadzają generalną zasadę *lex loci labori* – podlegania ubezpieczeniu społecznemu tylko jednego państwa członkowskiego, tam gdzie wykonywana jest praca lub działalność na własny rachunek, bez względu na miejsce zamieszkania. Rozporządzenie 1408/71 wraz z decyzją 181 Komisji Administracyjnej z 13 grudnia 2000 r.¹⁹ swym zakresem obejmuje pracowników, osoby pracujące na własny rachunek, w tym także podmioty podlegające ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, a więc: rolnika, jego małżonka i domownika.

¹⁸ Zob. art. 13 i n. rozporządzenia nr 1408/71.

¹⁹ Decyzja 181 Komisji Administracyjnej z 13 grudnia 2000 r. dotycząca interpretacji art. 14 ust. 1, art. 14a. ust. 1 oraz art. 14b ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie ustawodawstwa, które ma zastosowanie do pracowników najemnych oraz osób pracujących na własny rachunek tymczasowo pracujących poza państwem właściwym, Dz. Urz. WE L 329 z 14 grudnia 2001.

Warto podkreślić, że wspomniane rozporządzenie w art. 14a ust 1 przewiduje (także w odniesieniu do domownika) możliwość podlegania polskiemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu podjętej pracy za granicą, jeżeli okres jej wykonywania nie przekracza dwunastu miesięcy. Ważne jest także, by miała ona charakter podobny do działalności prowadzonej dotychczas w Polsce. Skoro jednak w prawie polskim w chwili podjęcia zatrudnienia powstaje obowiązek podlegania powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu, składki powinny być odprowadzane przez pracodawcę zagranicznego do ZUS. Ubezpieczony zobowiązany jest do powiadomienia Kasy o chęci podjęcia pracy za granicą, a w przypadku spełnienia przesłanek określonych w rozporządzeniu, na okres zatrudnienia, KRUS wyłączy go z ubezpieczenia społecznego rolników. Zainteresowany winien wówczas otrzymać z ZUS formularz E 101. Warto podkreślić, że domownik po ustaniu zatrudnienia, składając stosowne oświadczenie, może powrócić do ubezpieczenia w Kasie. Natomiast w sytuacji gdy w innym państwie członkowskim podjęta zostanie działalność produkcyjna na własny rachunek (rolnicza lub gospodarcza), wystąpi zbieg podstaw do ubezpieczenia społecznego. O podleganiu zainteresowanego ubezpieczeniu decydować będzie wówczas prawo miejsca zamieszkania, jeśli przynajmniej część tej działalności wykonywana jest w drugim państwie. Jeżeli jednak zainteresowany nie prowadzi działalności na terytorium państwa członkowskiego, które zamieszkuje, podlega ustawodawstwu tego państwa, na którego terytorium prowadzi swoją podstawową działalność²⁰.

Warto podkreślić, że w rozpatrywanej sprawie syn wnioskodawczyni przebywał do czasu wydania decyzji przez KRUS siedem miesięcy za granicą. Ze względu jednak na brak danych co do charakteru wykonywanej tam pracy, a jeżeli była to praca najemna, także okresu, na jaki została zawarta umowa, trudno przesądzać, czy zainteresowany podlegał obcemu czy polskiemu ustawodawstwu z zakresu ubezpieczenia społecznego. Należy przypomnieć, że tylko praca najemna niesezonowa wykonywana poza granicami naszego kraju zawsze powoduje wyłączenie z polskiego ubezpieczenia społecznego²¹. W sytuacji kiedy domownik przerywa dotychczasową działalność w celu podjęcia pracy tymczasowej na okres do 12 miesięcy²², może pod pewnymi warunkami nadal podlegać ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczenia społecznego.

DAMIAN PUŚLECKI

²⁰ Art. 14 a ust. 2 rozporządzenia 1498/71.

²¹ Zob. art. 13 ust. 2 pkt a) i b) oraz art. 14 c rozporządzenia nr 1408/71.

²² Art. 14 a ust. 1 pkt a) i b) rozporządzenia nr 1408/71.